

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatele: **F. H.**, zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti odpůrci: **obec Malé Březno**, se sídlem Malé Březno 1, zastoupený Mgr. Lukášem Hojdnem, LL. B., advokátem se sídlem Praha 10, Francouzská 299/98, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 4. 5. 2016, č. j. 40 A 2 /2016 - 50,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 5. 2016, č. j. 40 A 2/2016-50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Usnesením zastupitelstva obce Malé Březno ze dne 28. 12. 2012, vydal odpůrce pod zn. 1/2012 ve formě opatření obecné povahy územní plán obce Malé Březno.

[2] Navrhovatel podal v zákonné lhůtě ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem návrh na zrušení částí tohoto opatření obecné povahy dle § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), v němž se domáhal zrušení výše uvedeného územního plánu obce v částech vymezujících:

1) plochu trvalého travního porostu na pozemcích parc. č. X a č. X v k. ú. M.B.
2) plochu smíšenou obytnou na pozemku parc. č. X v k. ú. M.B.,
3) plochu orné půdy na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. M.B.

4) plochu ostatní vodní plochy na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. M.B,,
5) plochu ostatní plochy na pozemku parc. č. X v k. ú. M.B.,
6) hlavní využití, přípustné využití, podmínečné využití a nepřípustné využití pozemků zařazených do ploch zemědělských,
7) plochu bydlení B8.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 4. 5. 2016, čj. 40 A 2 /2016-50, zrušil napadený územní plán v části J., označené jako „*Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění*“ , bod 2) (rozhodnutí o námitkách pana F. H.) a v části K., označené jako „*Vyhodnocení připomínek*“, bod 2 (vyhodnocení připomínek pana F. H.).

[4] Krajský soud nejprve konstatoval, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu, jelikož je vlastníkem řady pozemků v území dotčeném napadeným územním plánem. Poté přistoupil k vypořádání jednotlivých námitek.

[5] Nejprve krajský soud shledal jako nedůvodnou námitku, dle které proces schvalování územního plánu byl v jeho odůvodnění nedostatečně popsán a není z něj patrné, zda a kdy měly dotčené orgány možnost uplatňovat k územnímu plánu námitky a připomínky a za jakých okolností tuto možnost měli samotní vlastníci pozemků včetně navrhovatele. Podle krajského soudu součástí územního plánu nemusí být popis průběhu jeho přijímání; absence tohoto popisu tedy není v rozporu s právním předpisem a nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost předmětného územního plánu. Dovodil tak z § 43 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a § 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), ve spojení s přílohou č. 7 této vyhlášky. Konstatoval, že podle citovaného ustanovení stavebního zákona platí, že náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je právě vyhláška č. 500/2006 Sb., která však popis průběhu přijímání územního plánu jako povinnou náležitost jeho obsahu nestanoví.

[6] Jako nedůvodnou posoudil krajský soud také námitku upozorňující, že napadený územní plán neobsahuje podmínky pro využití ploch „*orná půda*“, „*trvalý travní porost* “ a „*ostatní vodní plocha*“, ačkoli uvedené plochy jsou obsaženy v jeho grafické části. Krajský soud konstatoval, že tyto plochy jsou v předmětném územním plánu uvedeny pouze jako stávající plochy, kterých se nový územní plán nedotkne. Jejich využití zůstává shodné s dosavadním využitím v souladu se současnými druhy pozemku, a proto nejde o plochy s rozdílným způsobem využití. Právní předpisy neukládají zpracovateli územního plánu, aby u stávajících ploch, jejichž využití zůstane územním plánem nedotčeno, definoval stejné skutečnosti jako u ploch, u kterých má dle územního plánu dojít k jejich využití rozdílným způsobem oproti dosavadnímu stavu. Taková definice u ploch stávajících by byla i nadbytečná, neboť jejich využití vyplývá z druhu pozemku, který je u nich evidován. Pokud tedy textová část územního plánu neobsahuje definici podmínek využití stávajících ploch, nezpůsobuje to nezákonnost předmětného územního plánu.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že odpůrce nedostatečně odůvodnil soulad napadeného územního plánu s cíli a úkoly územního plánování. Konstatoval, že odpůrce se danou problematikou zabýval v textové části územního plánu v bodě C. a dospěl k závěru, že napadený územní plán je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Krajský soud dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, čj. 4 As 141/2014 - 43, sám posoudil, zda schválené funkční využití dotčených pozemků koresponduje těmto cílům a úkolům. Omezil se přitom na posouzení souladu funkčního využití s cíli a úkoly územního plánování pouze ve vztahu k pozemku parc. č. X v k. ú. X, neboť ostatních pozemků označených v návrhu se změna funkčního využití nedotkla. Předmětný pozemek byl územním plánem přeřazen z plochy „*ostatní plocha*“ se způsobem využití „*manipulační plocha*“ do plochy bydlení B7 s (1) hlavním využitím mj. pro umístění objektů pro bydlení trvalé i rekreační s jedním nadzemním podlažím, ve svažitém terénu s technickým vyrovnávacím suterénem, (2) přípustným využitím pro mj. tyto doplňkové objekty a provozy: tělovýchovu a sport základní, zdravotnická zařízení malá, zařízení pro sociální péči malá, maloobchodní zařízení základní, veřejné stravování základní, (3) podmíněně přípustným využitím pro umístění doplňkových objektů a provozů pro školství a výchovu základní, kulturní zařízení základní, administrativu a objekty technického vybavení. Krajský soud připomněl, že podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, není vlastník pozemků „*opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno*“. Dospěl proto k závěru, že zahrnutí předmětného pozemku, který se nachází v těsné blízkosti zastavěného území, do plochy bydlení nebylo v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

[8] Krajský soud dále shledal jako nedůvodnou námitku, že vymezení přípustného využití zemědělských ploch neodpovídalo zcela § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Dle napadeného územního plánu je hlavním využitím pro plochy zemědělské umístění zemědělských areálů spojených s využíváním zemědělského půdního fondu. Přípustným využitím těchto ploch je využití pro provozy zemědělské rostlinné výroby neomezující bydlení v okolí a funkce bydlení. Podmínečně přípustným využitím těchto ploch je využití na základě individuálního posouzení pro objekty pro zázemí zemědělské techniky, objekty technického vybavení a v přiměřeném rozsahu pro chov hospodářských zvířat. Všechny ostatní objekty a provozy jsou v uvedených plochách dle územního plánu nepřípustné. Tato definice dle krajského soudu není v rozporu s vymezením zemědělských ploch obsaženým v § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nedošlo ani k vymezení ploch ve smyslu § 3 odst. 4 citované vyhlášky s jiným způsobem využití, než je stanoveno v § 4 až § 19 této vyhlášky. V územním plánu jsou pouze v souladu s principy obsaženými v § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zemědělské plochy co do způsobu jejich využití podrobněji vymezeny. Takový postup při tvorbě územního plánu je dle krajského soudu zcela v souladu s principy územního plánování, dle nichž je vždy nutno respektovat specifické potřeby konkrétních oblastí.

[9] Navrhovateli naopak krajský soud přisvědčil v názoru, že odpůrce postupoval nezákonně tím, že vypořádal toliko část jeho výhrad jako námitky a zbývající část jen jako připomínky. K tomu citoval z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj.

2 Ao 1/2008 - 51, a ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185, a konstatoval, že odpůrce měl veškeré včasně uplatněné výhrady vyhodnotit jako námitky a v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu je měl vypořádat v rozhodnutí o námitkách, včetně jejich řádného odůvodnění, a to bez ohledu na to, že navrhovatel některé výhrady sám označil jako připomínky.

[10] Krajský soud se dále ztotožnil s navrhovatelem co do námitky nepřezkoumatelnosti vypořádání jeho námitek v odůvodnění napadeného územního plánu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, upozornil, že z rozhodnutí o námitkách musí být jednoznačně patrno, jakým způsobem bylo o jednotlivých námitkách oprávněné osoby rozhodnuto. Rozhodnutí musí být odůvodněno a odůvodnění musí obsahovat náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu, tedy důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Nato konstatoval, že odpůrce zcela rezignoval na povinnost odůvodnit rozhodnutí o námitkách; u některých námitek dokonce není ani patrno, jak o nich bylo rozhodnuto.

[11] Závěrem krajský soud uvedl, že ačkoli se navrhovatel v návrhu domáhal zrušení územního plánu vymezujícího konkrétní plochy, podstata zásadních námitek navrhovatele směřovala do vypořádání jeho námitek vůči napadenému územnímu plánu. Dle § 54 odst. 4 stavebního zákona platí, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a posuzovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách. Krajský soud proto s ohledem vypořádání jednotlivých námitek navrhovatele uplatněných v řízení před soudem a s přihlédnutím k tomu, čeho chtěl navrhovatel podaným návrhem dosáhnout, zrušil v části J. napadeného územního plánu, označené jako „*Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění*“, bod 2) - rozhodnutí o námitkách pana F. H.) a v části K. napadeného územního plánu, označené jako „*Vyhodnocení připomínek*“, bod 2) - vyhodnocení připomínek pana F. H.).

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, kterou opřel o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl celkem pět námitek.

[13] V první námitce stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu na to, co se rozumí *„plochou s rozdílným způsobem využití“*. Podle stěžovatele zákonodárce nestanovil pro tento pojem zákonnou definici; jedná se o legislativní zkratku v § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle citovaného ustanovení se plochy „*vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen ´plochy s rozdílným způsobem využití')*“. Legislativní zkratka *„plocha s rozdílným způsobem využití“* tedy zahrnuje jak plochy vymezené podle stávajícího způsobu využití, tak také plochy vymezené podle požadovaného způsobu využití; zahrnuje proto všechny územním plánem řešené plochy.

[14] Jde proti smyslu právní úpravy územního plánování, aby územní plán řešil jen část území a jiné části se, slovy krajského soudu, „*nedotýkal*“. Stěžovatel k tomu odkazuje na

komentář ke stavebnímu zákonu, podle nějž územní plán komplexně řeší v podrobnostech plochu celého území obce. Není tak možné, aby územní plán nestanovil způsob využití pro vyčleněné plochy. Stěžovatel připomíná, že v Malém Březně jde o první územní plán vůbec, nelze proto připustit, aby vymezením „*stávajících ploch*“ bez bližších podmínek jejich využití bylo zasaženo do vlastnických práv dotčených vlastníků, včetně stěžovatele, kteří do budoucna zůstanou v úplné nejistotě ohledně podmínek možného využití těchto ploch.

[15] Stěžovatel zdůrazňuje, že některé z jeho pozemků byly zařazeny do „*stávajících ploch*“, aniž by však odpovídaly stávajícímu způsobu využití. Například pozemek parc. č. X v k. ú. M.B. je v rámci napadeného územního plánu sice veden jako „*ostatní vodní plocha*“, toto zařazení však neodpovídá skutečnosti, což dokládá také „*zápis z projednání způsobu využití a označení druhu pozemku parc. č. X, KÚ M.B. a návrhu prvků ekologické stability a projednání dalších č. X, X, X, X, X, X, vše KÚ M.B. – (návrh územního plánu obce Malé Březno) ze dne 3. 6. 2009*“. V něm se uvádí, že stěžovatel trvá na změně druhu pozemku parc. č. X z vodní plochy na ornou půdu. K tomuto v zápise stojí, že všichni „*přítomní opět potvrdili, že vyjádření pana H. se zakládá na pravdě a předmětný pozemek není zamokřený a je vhodný pro zemědělské účely*“.

[16] Druhou námitkou stěžovatel krajskému soudu vytýká, že nesprávně posoudil, zda přípustné využití plochy s rozdílným způsobem využití – *plocha zemědělská*, odpovídá požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb., a to zejména co do (1) omezení využití zemědělských ploch činnostmi, jež by mohly narušit funkce bydlení v okolí, (2) nedostatečné konkretizace podmíněně přípustného využití zemědělských ploch pro zázemí zemědělské techniky a pro živočišnou výrobu a (3) nemožnosti výstavby dopravní a technické infrastruktury.

[17] Stěžovatel nevidí důvod, proč by mělo být využití těchto ploch pro zemědělství omezováno bydlením v okolí, proč by měla být omezena živočišná výroba nebo zamezeno výstavbě dopravní a technické infrastruktury, se kterou citovaná vyhláška v plochách zemědělských počítá. Krajský soud se vůbec nevypořádal s přípustností stanovení podmíněně přípustného využití pozemků zařazených v plochách zemědělských pro chov hospodářských zvířat nebo pro realizaci zázemí pro zemědělskou techniku, jelikož napadený územní plán neobsahuje žádné podmínky, na základě kterých by bylo možné posoudit, zda konkrétní záměr je podmíněně přípustný, nebo naopak je podmíněně nepřípustný.

[18] Stěžovatel nerozporuje nutnost respektovat specifické potřeby konkrétních oblastí. Odpůrce však v napadeném územním plánu neuvedl, na základě jakých specifických potřeb konkrétních oblastí přistoupil k výše uvedeným omezením. Stěžovatel je toho názoru, že omezit chov hospodářských zvířat v zemědělských plochách, tedy činnost, která tvoří páteř zemědělství, popírá zcela účel vymezení takových zemědělských ploch. Odpůrce nemůže bez náležitého odůvodnění omezit činnost v území, která je na zemědělských plochách zcela běžná.

[19] Ve třetí námitce stěžovatel brojí proti vyhodnocení souladu napadeného územního plánu s cíli a úkoly územního plánování. Nesouhlasí s krajským soudem, že vyhodnocení,

které provedl odpůrce, je dostatečné a přezkoumatelné. Odpůrce ve vztahu k tomuto vyhodnocení pouze uvedl, že „*návrh územního plánu respektuje cíle a úkoly územního plánování stanovené v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Vytváří předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Je zajištěna ochrana přírodních, kulturních a civilizačních hodnot, stejně jako ochrana životního prostředí. Územní plán splňuje požadavky na úkoly a cíle územního plánování.*“ Napadený územní plán podle stěžovatele toliko parafrázuje znění § 18 odst. 1 a 4 stavebního zákona. Územní plán má přitom obsahovat skutečné a konkrétní vyhodnocení, jak je regulace v územním plánu v souladu s cíli a úkoly územního plánování, nikoliv jen bezobsažné formální konstatování bez jakéhokoliv zdůvodnění. K tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36, který uvádí, že „*pouhá citace textu příslušných právních předpisů tak v žádném případě nemůže nahrazovat zákonem požadované řádné odůvodnění*“ .

[20] Krajský soud při posuzování souladu zařazení pozemku stěžovatele parc. č. X do ploch s rozdílným způsobem využití s cíli a úkoly územního plánování nepřihlédl k tomu, že stěžovatel pozemek využívá po několik let k zemědělským účelům. Zařazení tohoto pozemku do ploch pro bydlení přitom vyhodnotil jako souladné s cíli a úkoly územního plánování na základě skutečnosti, že pozemek je veden v katastru nemovitostí jako „*ostatní plocha*“, způsob využití „*manipulační plocha*“. Podle stěžovatele však krajský soud nemůže posuzovat soulad zařazení pozemku do určité plochy s rozdílným způsobem využití s cíli a úkoly územního plánování toliko na základě údajů z katastru nemovitostí.

[21] Stěžovatel má rovněž za to, že krajský soud měl posoudit, zda je v souladu s úkoly a cíli územního plánování zařazení také ostatních pozemků stěžovatele (parc. č. X, č. X, č. X., X, č. X a č. X) do ploch s rozdílným způsobem využití, pro něž územní plán nestanovil podmínky přípustného využití a které ani svou povahou neodpovídají skutečnému stavu v území. Krajský soud se těmito pozemky nezabýval proto, že se jedná o „*stávající*“ způsob využití a nikoliv nově navržený způsob využití. Stěžovatel toto rozporuje a uvádí, že jelikož obec Malé Březno dosud žádný územní plán neměla, měly být všechny pozemky na území obce zařazovány do ploch s rozdílným způsobem využití, a žádné zařazení pozemků do ploch s rozdílným způsobem využití tak nelze považovat za „*stávající*“ .

[22] Čtvrtou námitkou stěžovatel krajskému soudu vytýká, že ani na jeho výslovný požadavek nepřezkoumal postup odpůrce při schvalování územního plánu z hlediska zákonnosti postupu při jeho vydávání. Krajský soud ve vztahu k postupu schvalování územního plánu pouze uvedl, že náležitostí územního plánu není popis procesu jeho přijímání. Stěžovatel však svojí námitkou mířil na ověření zákonnosti tohoto postupu, neboť měl podezření na neřádně vedenou spisovou dokumentaci, kvůli čemuž si zákonnost nemohl ověřit sám. Domnívá se, že dotčené orgány by proti vymezení ploch s rozdílným způsobem využití jistě brojily, neboť v průběhu místního šetření konstatovaly, že se na zemědělských pozemcích stěžovatele nenachází vodní plocha, a proto je nelogické, aby byl pozemek stěžovatele zařazen do plochy ostatní vodní plocha.

[23] Dle názoru stěžovatele musí být v územním plánu obsažen i popis postupu jeho schvalování, ačkoli nejde o povinnou náležitost. Dovozuje tak z úpravy opatření obecné povahy obsažené v § 173 odst. 1 správního řádu a § 174 odst. 1 správního řádu, ve spojení

s úpravou náležitostí správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu; podle posledně citovaného ustanovení musí být z odůvodnění správního rozhodnutí zřejmé z jakých konkrétních podkladů a skutečností správní orgán vycházel při svém rozhodování. S ohledem na § 174 odst. 1 správního řádu tak musí být i z napadeného územního plánu patrné, na základě jakých stanovisek dotčených orgánů státní správy se odpůrce uchýlil k řešení, jež nepřiměřeným způsobem zasahuje do práv stěžovatele.

[24] Poslední námitka stěžovatele směřuje proti postupu krajského soudu, který se nezabýval proporcionalitou zásahu napadeného územního plánu do vlastnických práv stěžovatele. Stěžovatel proto považuje jeho rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nezařazení pozemků stěžovatele do ploch zemědělských představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva, neboť neexistuje žádný legitimní veřejný zájem na tom, aby stěžovatel nemohl své pozemky využívat zemědělským způsobem, a to tím spíše, že se nachází v jižní části řešeného území, která má dle napadeného územního plánu právě zemědělský charakter. Odpůrce si tak počínal při zařazení těchto pozemků do ploch s rozdílným způsobem využití zcela svévolně a v rozporu se stávajícím využitím tyto pozemky zařadil do ploch, které další zemědělské využití neobsahují, respektive napadený územní plán neobsahuje regulaci přípustného využití těchto pozemků stěžovatele.

[25] Neobstojí ani dodatečné odůvodnění tohoto zásahu (které odpůrce zmínil ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy) obavami z narušení krajinného rázu výstavbou stodol a stájí a z negativního vlivu na blíže neupřesněné hodnoty, které je třeba na území obce chránit. Odpůrce totiž mohl stanovit v podmínkách využití zemědělských ploch například výškovou regulaci staveb či jiné podmínky na ochranu krajinného rázu. Tohoto tvrzeného veřejného zájmu tedy nebylo dosaženo jen v nezbytné míře a co nejšetrnějším způsobem.

[26] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v předmětné věci nejsou dány důvody pro podání kasační stížnosti, na které stěžovatel odkazuje, a plně se ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu.

[27] Před vlastním věcným projednáním kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval její přípustností. Nelze totiž přehlédnout, že kasační stížnost podal navrhovatel, k jehož návrhu byla část napadeného opatření obecné povahy (územního plánu) zrušena. *Prima vista* by se tedy mohlo jednat o situaci, kdy procesně úspěšný účastník v řízení před krajským soudem napadá soudní rozhodnutí toliko pro jeho odůvodnění. Taková kasační stížnost je nepřípustná (viz § 104 odst. 2 s. ř. s.). Pokud ovšem stěžovatel tvrdí, že krajský soud měl o jeho návrhu rozhodnout jinak, nejde o kasační stížnost nepřípustnou (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012 - 41, publikované pod 3321/2016 Sb. NSS). Právě o takový případ se jedná i v dané věci, neboť stěžovatel se u krajského soudu domáhal zrušení územního plánu obce v širším rozsahu, než v jakém byl napadeným rozsudkem zrušen; kasační stížnost je proto přípustná. V této souvislosti nicméně Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud svým výrokem nerozhodl o celém předmětu řízení, neboť jen zrušil část napadeného územního plánu, aniž by návrh ve zbytku zamítl. Již tato skutečnost bez dalšího zakládá vadu řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[28] V případě první kasační námitky se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s argumentací stěžovatele. Krajský soud při vypořádání námitky poukazující na absenci podmínek pro přípustné využití některých (blíže označených) ploch vycházel (stručně řečeno) z premisy, že tyto plochy jsou v grafické části vedeny jako plochy stávající, jejichž využití zůstane územním plánem nedotčeno, a nejde tedy o *plochy s rozdílným způsobem využití*; pouze u ploch, kde má územním plánem dojít k jejich rozdílnému využití oproti stávajícímu stavu, ukládají právní předpisy zpracovateli územního plánu povinnost stanovit podmínky jejich využití. Tato premisa je nesprávná.

[29] Stěžovatel přiléhavě namítá, že krajský soud nesprávně vyložil pojem *„plochy s rozdílným způsobem využití“*, v důsledku čehož dospěl k nesprávným závěrům. Lze zcela přisvědčit navrhovateli, že vyhláška č. 501/2006 Sb. tento pojem užívá jako legislativní zkratku, stanoví-li v § 3 odst. 2 písm. a) větě před středníkem, že *„plochy se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen ´plochy s rozdílným způsobem využití´)“*. *Rozdílným způsobem využití* se tedy rozumí fakt, že u všech ploch řešených územním plánem musí být stanoven způsob jejich využití, přičemž tento způsob bude různý. Tyto plochy tedy pokrývají beze zbytku celé řešené území; nejde jen o plochy, kde v důsledku nové územně plánovací dokumentace dochází ke změně či redefinování jejich dosavadního využití, jak nesprávně dovodil krajský soud. Každé ploše řešené územním plánem tak musí být přiřazen některý ze způsobu využití uvedených v § 4 až § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (nejde-li o výjimku předpokládanou v § 3 odst. 4 větě druhé vyhlášky), bez ohledu na to, o jakou plochu jde. V textové části územního plánu se pak u těchto ploch obligatorně stanoví podmínky se stanovením hlavního (lze-li jej stanovit), přípustného, podmínečně přípustného a nepřípustného účelu využití [Příloha č. 7, bod I. 1. písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.].

[30] Z vyložených důvodů tedy neobstojí názor krajského soudu, že ploch rozporovaných navrhovatelem, jejichž využití zůstává shodné, se nový územní plán nedotkne. Územní plán se pořizuje vždy pro celé území obce (§ 43 odst. 4 stavebního zákona) a dotýká se tak všech ploch, bez ohledu na to, zda u nich dochází k nějaké změně z pohledu jejich funkčního využití. V této souvislosti nelze přijmout ani argumentaci krajského soudu, uvádí-li, že vymezení podmínek využití je nadbytečné u těch ploch, u kterých druh pozemku uvedený v katastru nemovitostí odpovídá druhu plochy, do které byly územním plánem zahrnuty. Tato argumentace se míjí s podstatou sporné otázky, neboť, jak již bylo výše uvedeno: (i) všechny plochy řešené územním plánem jsou považovány za *plochy s rozdílným způsobem využití*, přičemž (ii) u všech těchto ploch musí být textovou částí územního plánu stanoveny podmínky jejich využití, s uvedením hlavního, přípustného a nepřípustného využití.

[31] Lze tedy k této kasační námitce uzavřít, že krajský soud pochybil, pokud dovodil, že neobsahuje-li textová část územního plánu definici podmínek využití stávajících ploch (tedy ploch, u nichž není požadována změna jejich funkčního určení), není takový stav v rozporu s požadavky právních předpisů.

[32] Pokud jde o druhou kasační námitku, kde stěžovatel vytýká krajskému soudu nedostatečné vypořádání jeho námitek mířících ke způsobu vymezení přípustného využití zemědělských ploch v předmětném územním plánu, zde je třeba odlišit argumentaci

namítající deficity textové části územního plánu a argumentaci směřující proti absenci zdůvodnění přijatého řešení.

[33] Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem krajského soudu, který dovodil, že způsob, jakým byly v textové části územního plánu (pod bodem F, na str. 16) stanoveny podmínky využití zemědělských ploch, není v rozporu s požadavky stavebního zákona ani předpisů jej provádějících. Tento způsob (zrekapitulovaný na str. 11 odůvodnění rozsudku) nikterak nekoliduje s definicí zemědělské plochy uvedené v § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb., dle které se zemědělské plochy *obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro převažující zemědělské využití* (odst. 1) s tím, že *zahrnují zejména pozemky zemědělského půdního fondu, pozemky staveb a jiných opatření pro zemědělství a pozemky související dopravní a technické infrastruktury*" (odst. 2). Zcela přiléhavý je též odkaz krajského soudu na základní pravidlo stanovování ploch s rozdílným způsobem využití uvedené v § 3 odst. 3 citované vyhlášky (reflektující obecně deklarované cíle a úkoly územního plánování v § 18 a § 19 stavebního zákona), kterým je *omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území.* Stanovil-li tedy územní plán na zemědělských plochách určitá omezení (přípustné, podmínečně přípustné a nepřípustné využití), jde nepochybně o výsledek koordinace způsobu využití těchto ploch s jinými typy využití, stanovenými pro jiné pozemky. Není přitom úkolem soudů „*stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v* (právními předpisy a judikaturou stanovených) *mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ´vejde´do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím i zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem, aby sám územní plány dotvářel*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[34] Namítá-li stěžovatel, že v textové části územního plánu nejsou stanoveny konkrétní podmínky, na jejichž základě by bylo možné posoudit, zda je konkrétní záměr na zemědělských plochách podmínečně přípustný, je nutno konstatovat, že právní úprava nic takového nepředpokládá. Ostatně ani sám stěžovatel neuvádí, o jaké ustanovení právního předpisu svůj požadavek opírá. Bude-li stěžovatel v budoucnu chtít realizovat činnosti uvedené v územním plánu jako *podmínečně přípustné*, bude jejich soulad s územním plánem posuzován vždy *ad hoc* se zřetelem na koordinaci cílů a úkolů územního plánování v dané lokalitě, které nepovede ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území (§ 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

[35] Co se týče té části předmětné kasační námitky, kde stěžovatel namítá absenci zdůvodnění, na základě čeho došlo územním plánem k omezení chovu hospodářských zvířat na zemědělských plochách a na základě jakých specifických potřeb omezil realizaci zázemí pro zemědělskou techniku nebo technickou a dopravní infrastrukturu, zde je nutno stěžovatele upozornit, že tyto důvody odpůrce sdělil (či spíše měl sdělit) v rozhodnutí, kterým vypořádal stěžovatelem vznesené totožné námitky v rámci projednávání územního plánu (odůvodnění opatření obecné povahy, část J. bod 2. VI.). Vzhledem k tomu, že zdůvodnění tohoto postupu shledal krajský soud jako nepřezkoumatelné, rozhodnutí o těchto námitkách (tvořící součást odůvodnění opatření obecné povahy - § 172 odst. 5

správního řádu) napadeným rozsudkem zrušil. Výtky navrhovatele proti postupu krajského soudu jsou tak i v tomto ohledu nedůvodné.

[36] Třetí kasační námitkou stěžovatel rozporuje názor krajského soudu, který dovodil, že odpůrce přezkoumatelným způsobem vyhodnotil soulad územního plánu s cíli a úkoly územního plánování.

[37] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že zdejší soud již v minulosti (například v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, na který odkazoval již v návrhu) vyslovil, že pouhá parafráze obsahu ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona jako součást odůvodnění opatření nepostačuje; pokud z něj požadované důvody, skutková zjištění a úvahy nelze zjistit, je opatření obecné povahy zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Tento požadavek ovšem nelze vykládat dogmaticky. Je-li (jako je tomu v daném případě) přijímán nový územní plán celé obce, lze si jen stěží představit, jak by měl pořizovatel pro každou řešenou lokalitu vysvětlovat soulad přijatého řešení s jednotlivými požadavky ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona, jak to předpokládá § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona, ve spojení s § 53 odst. 5 písm. a). Shora popsaný způsob odůvodnění tak může být v těchto případech zhojen tím, že se pořizovatel vypořádá s těmito požadavky (tedy se souladem územního plánu s cíli a úkoly územního plánování) v rámci rozhodnutí o námitkách, a to se zřetelem na charakter těchto námitek. To však odpůrce v posuzované věci neučinil; ostatně pro nepřezkoumatelnost krajský soud rozhodnutí o námitkách zrušil.

[38] V této souvislosti stěžovatel krajskému soudu rovněž vytýká, že (prakticky absentující) vyhodnocení těchto otázek odpůrce fakticky nahradil svou úvahou, učinil tak však pouze ve vztahu k pozemku p. č. X. Zde krajskému soudu vytýká nejen nesprávnost jeho úvahy, pokud jde o zmiňovaný pozemek, ale i to, že ve vztahu k dalším pozemkům, jejichž odlišného funkčního využití se stěžovatel domáhal, ustal na věcně nesprávném závěru, že se jejich stávající způsob využití přijetím územního plánu nemění. S těmito výhradami se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Krajský soud při svých úvahách sice správně vycházel z názorů vyslovených v rozsudku tohoto soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j 1 Ao 2/2011-17, nesprávně je však vyložil. V uvedené věci (na rozdíl od stěžovatelem odkazované věci sp. zn. 4 As 141/2014) totiž zdejší soud posuzoval situaci, kdy přijatý územní plán byl první pořízenou územně plánovací dokumentací obce; stejně je tomu i v daném případě. Zde pak zcela jasně uvedl, že při posuzování možného zkrácení práv navrhovatele stanovením funkčního využití území je nutno vycházet z jeho stávajícího způsobu užívání; jde tedy o posouzení, do jaké míry (respektive zda vůbec) bude uživatel dotčeného území omezen v jeho stávajícím (faktickém) způsobu užívání. Rozhodující tedy není, jaký způsob využití je uveden u jednotlivých pozemků v katastru nemovitostí, jak dovodil krajský soud. Závěry krajského soudu jsou správné potud, že se při tvorbě nového územního plánu vychází z „právního stavu území“, tj. z údajů katastru nemovitostí, tento stav se ovšem do konkrétní podoby ploch s rozdílným využitím využití nepřenáší automaticky, ale je vždy nutno konfrontovat právní stav se stavem skutečným. Je-li zde zjištěn nesoulad, postupuje se tak, že se do územního plánu promítne onen faktický stav (nemá-li negativní dopad na cíle a úkoly územního plánování), v opačném případě se při návrhu funkčního využití území vychází ze stavu právního (údaje katastru nemovitostí). Takové zhodnocení ovšem při vypořádání námitek stěžovatele zcela absentuje, přičemž není úkolem soudu, aby je činil za pořizovatele územního plánu.

[39] Krajský soud tedy pochybil v tom, že odpůrci nevytkl i absenci řádného vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování a nezavázal ho, aby se v novém rozhodnutí o námitkách přezkoumatelným způsobem vyjádřil i k tomuto aspektu věci.

[40] Co se týče čtvrté kasační námitky, Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí s tím, jak příslušnou námitku, uvedenou pod bodem 6. návrhu, krajský soud uchopil. Stěžovatel zde výslovně namítal, že v blíže specifikované části odůvodnění opatření obecné povahy není proces schvalování územního plánu popsán dostatečně (konkrétně, že z něj není především patrné, zda a kdy měly dotčené orgány možnost uplatnit své námitky a připomínky, případně za jakých okolností měli tuto možnost vlastníci pozemků, včetně navrhovatele). Takto formulovaná námitka jasně směřuje ke kvalitě odůvodnění přijatého opatření obecné povahy, jak dovodil krajský soud.

[41] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, dle kterého vyhláška č. 500/2006 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2012) v příloze č. 7, bodě II. 1. (na níž odkazuje § 13 odst. 1) neuvádí jako obligatorní součást textové části odůvodnění územního plánu popis průběhu přijímání (schvalování) územního plánu; tento popis není předjímán ani v ustanovení § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, na které vyhláška v citované příloze rovněž (pokud jde o náležitosti této části územního plánu) odkazuje. Stěžovatel nicméně takovou povinnost dovozuje z ustanovení § 173 odst. 1 a § 174 odst. 1 správního řádu. Této argumentaci lze přisvědčit potud, že i opatření obecné povahy musí být odůvodněno, a to způsobem, ze kterého budou zřejmé *„důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“* (rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS). V zásadě lze tedy na odůvodnění opatření obecné povahy přiměřeně vztáhnout požadavky vyplývající z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu způsobem, který zajistí jeho přezkoumatelnost, coby obecný požadavek na kvalitu správních aktů (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, publikovaný pod č. 2741/2013 Sb. NSS). Pro nyní posuzovanou věc je přitom podstatné, že stěžovatel ve svém návrhu výslovně (s výjimkou dále uvedenou) namítal absenci popisu procesu schvalování územního plánu v odůvodnění napadeného opatření. Z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu nicméně obdobný požadavek (shrnutí průběhu předcházejícího řízení) na odůvodnění správního rozhodnutí nevyplývá; nelze tedy ani jeho přiměřenou aplikací dospět k závěru, že by stěžovatelem požadované informace měly být součástí opatření obecné povahy. Stěžovatel přitom až v kasační stížnosti svou argumentaci rozšířil tak, že z odůvodnění územního plánu musí být patrné, na základě jakých stanovisek dotřených orgánů státní správy se pořizovatel uchýlil k přijatému řešení. Tento požadavek lze považovat za oprávněný, nicméně v této podobě součástí návrhu na zrušení části předmětného opatření obecné povahy nebyl a nelze tak krajskému soudu vytýkat, že se k němu nevyjádřil (k tomu srov. § 101b odst. 2 s. ř. s. a § 101d odst. 1 s. ř. s.).

[42] Pokud jde o stěžovatelem vyjádřené pochyby o tom, zda byly dotčené orgány státní správy seznámeny s některými konkrétně poukazovanými skutečnostmi, zde lze stěžovateli přisvědčit v tom, že tato argumentace v návrhu na zrušení části předmětného územního plánu již výslovně nemíří ke kvalitě odůvodnění předmětného opatření obecné

povahy. Nejvyšší správní soud nicméně takto formulovanou námitku nepovažuje za věcně projednatelnou pro její nedostatečnou určitost. Stěžovatel zde vychází ze spekulativního předpokladu, dle kterého by tyto orgány uplatnily proti konkrétním částem územního plánu námitky, byly-li by s ním řádně seznámeny; pokud tedy námitky neuplatnily, indikuje to vady v procesním postupu pořizovatele územního plánu. Obecný apel na krajský soud, aby na základě těchto indicií přezkoumal zákonnost procesního postupu odpůrce, tak nemůže jako projednatelná námitka obstát.

[43] Uvedené nicméně neplatí pro tu část argumentace stěžovatele, kde namítal, že z obsahu spisového materiálu není zřejmé, zda byl krajskému úřadu předán návrh územního plánu k jeho posouzení ve smyslu ustanovení § 51 stavebního zákona. Zde jde o jasně vymezenou výhradu, zpochybňující dodržení zákonem vyžadovaného postupu, která nesměřuje ke kvalitě odůvodnění napadeného opatření. Pokud krajský soud tuto dílčí námitku nevypořádal, zatížil tím své rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jím vydaného rozsudku.

[44] Pátá kasační námitka stěžovatele namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nevypořádání bodu 3. jeho návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Předmětná námitka (uvedená na str. 9 až 14 návrhu) se totiž plně upíná ke způsobu, jakým odpůrce vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy jeho námitky I. až IV. Krajský soud přitom svým rozsudkem celou část tohoto odůvodnění (část J. bod 2. I. až VIII.) zrušil. Fakticky tedy zrušil všechna rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a to pro nepřezkoumatelnost. Za této situace je povinností odpůrce o těchto námitkách znovu rozhodnout, přičemž tato nově vydaná rozhodnutí jsou rovněž soudně přezkoumatelná na principu generální přezkumné klauzule, neboť splňují pojmové znaky soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Sluší se dodat, že ruší-li soud správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, je tím *ipso facto* vyloučeno, aby se sám k podstatě řešené otázky vyjadřoval. Úkolem správních soudů je posuzovat zákonnost správních aktů veřejné správy (*in concreto* opatření obecné povahy), nikoliv nahrazovat absentující úvahy správních orgánů; tyto úvahy musí primárně učinit správní orgány, přičemž soudy následně přezkoumají jejich soulad se zákonem. Pokud tedy krajský soud ustal na tom, že zrušil stěžovatelem namítaná rozhodnutí o jeho námitkách pro nepřezkoumatelnost, aniž by se vyjádřil k podstatě řešeného problému, nelze mu z hlediska procesního postupu ničeho vytýkat.

[45] Výše uvedené závěry lze shrnout tak, že krajský soud pochybil v tom, že:

1. nerozhodl o celém předmětu řízení, kdy pouze zrušil rozhodnutí o námitkách stěžovatele a část textové části územního plánu týkající se stěžovatele, aniž by zohlednil formulaci žalobního petitu, kterou se stěžovatel domáhal zrušení konkrétních částí územního plánu (jde o vadu, ke které kasační soud přihlíží *ex officio* – viz § 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.),

2. nesprávně uvážil o důvodnosti námitky absence podmínek pro přípustné využití některých ploch v územním plánu (viz první kasační námitka, která je proto důvodná),

3. v rámci vypořádání námitky absence vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování sice postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele, ve kterých mělo být o těchto otázkách pojednáno, avšak nezavázal navrhovatele, aby se v novém rozhodnutí s touto otázkou vypořádal (neboť vycházel z nesprávné premisy, že územní plán tuto otázkou dostatečně vypořádal v textové části v bodu C a nadto nesprávně dovodil, že s výjimkou jedné parcely nebylo třeba toto vyhodnocení provádět – viz bod [39] tohoto odůvodnění); je tedy nutno v tomto směru korigovat krajským soudem vyslovený právní názor a třetí kasační námitka je tak částečně důvodná,

4. věcně se nezabýval dílčí námitkou stěžovatele, kde namítal možné nedodržení procesního postupu vyžadovaného v § 51 stavebního zákona – viz bod [43] odůvodnění tohoto rozsudku.

[46] Z uvedených důvodů proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

[47] V průběhu dalšího řízení krajský soud odstraní vady uvedené v odstavci [45] tohoto rozsudku, přičemž bude vycházet z právního názoru, vysloveného ve vztahu k jednotlivým kasačním námitkám, které byly zdejším soudem vyhodnoceny jako důvodné (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud, v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s., v novém rozhodnutí ve věci.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. června 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu